

尹一宽 编著

中国 财政体制改革与新税制



武汉大学出版社

前 言

1994年财政税收体制改革是我国经济生活中的一件大事，它不仅关系到地方与中央政府财政的重新分配，关系到全国大大小小的企业的直接利益，甚至与每个人都有切身的利害关系。

同时，对于财税系统的干部职工而言，这次对税体制的大变革，无疑是一次严峻的挑战：如何领会这次改革的基本精神？怎样适应改革所带来的新形势、新局面？作为一名财税战线的工作者，我充分认识到这些问题的重要性，同时也深切体会到财税系统第一线工作的干部职工对新的财税体制有关知识的渴求，于是我就鼓起勇气编写了这本书，希望它能对财税系统干部职工的工作带来更多的方便。

作为一名实际工作者，要进行理论研究，困难当然很多，因而本书的写作过程充满了艰辛和曲折。值得欣慰的是，我的努力得到了中南财经大学的有关专家、教授和湖北省财政厅领导同志的无私帮助，在此深表感激之情；写作过程中参阅了许多同志的著作和论文，李凤岐同志参入了本书部分章节的写作，在此一并表示衷心的感谢！

由于水平有限，书中难免会有错漏之处，敬请读者予以批评指正。

尹一宽

1995年12月

目 录

第一章 我国财政体制改革的历程.....	(1)
第一节 新中国成立以来财政体制改革的历史轨迹	(1)
第二节 1994 年分税制改革的基本精神	(22)
第二章 1994 年税制改革的总体思路	(35)
第一节 税制改革的基本背景	(35)
第二节 税制改革的重大意义	(39)
第三节 税制改革的主要内容及特点	(41)
第三章 流转税类	(49)
第一节 增值税	(50)
第二节 消费税	(55)
第三节 营业税	(63)
第四章 资源税类	(69)
第一节 资源税	(69)
第二节 城镇土地使用税	(76)

第五章 所得税类	(82)
第一节 企业所得税	(82)
第二节 外商投资企业和外国企业所得税	(90)
第三节 个人所得税	(109)
第六章 财产及行为税类	(122)
第一节 土地增值税	(122)
第二节 房产税和车船税	(127)
第三节 印花税	(132)
第四节 证券交易税	(137)
第五节 遗产税与赠与税	(140)
第七章 特定目的税类	(145)
第一节 城乡维护建设税	(145)
第二节 固定资产投资方向调节税	(149)
第八章 税收管理	(156)
第一节 税收管理概述	(156)
第二节 税收管理的基本任务	(161)
第三节 税收管理体制	(165)
第四节 税收征收管理改革	(173)
附录:	(180)
中华人民共和国增值税暂行条例	(180)

中华人民共和国增值税暂行条例实施细则·····	(187)
增值税若干具体问题的规定·····	(196)
国家税务总局发布增值税专用发票使用规定(试行)·····	(199)
中华人民共和国消费税暂行条例·····	(206)
中华人民共和国消费税暂行条例实施细则·····	(211)
国家税务总局、海关总署关于进口货物征收增值税、 消费税有关问题的通知·····	(218)
消费税若干具体问题的规定·····	(220)
中华人民共和国营业税暂行条例·····	(225)
中华人民共和国营业税暂行条例实施细则·····	(230)
中华人民共和国企业所得税暂行条例·····	(239)
中华人民共和国个人所得税法·····	(243)
中华人民共和国资源税暂行条例·····	(249)
中华人民共和国资源税暂行条例实施细则·····	(252)
中华人民共和国土地增值税暂行条例·····	(255)
中华人民共和国税收征收管理法·····	(258)
中华人民共和国税收征收管理法实施细则·····	(272)
中华人民共和国发票管理办法·····	(288)
中华人民共和国发票管理办法实施细则·····	(296)

第一章 我国财政体制改革的历程

第一节 新中国成立以来财政体制 改革的历史轨迹

一、新中国成立初期高度集中的统收统支的预算管理体制

1950年,国家为了扭转财政经济十分困难的局面,采取了统一财政经济管理的重大决策,财政管理体制也实行了高度集中的统收统支办法,把国家预算管理权限集中到中央和大行政区两级,并主要集中在中央政府。1951年,财政经济形势开始好转,财政管理体制也作了某些变动,实行了中央、大行政区、省(市)三级预算制度。但是,直到1952年,划归地方政府的预算收入只能抵顶原来的中央拨款,地方机动财力仍然很有限。

这一时期实行高度集中、统收统支的财政管理体制,集中收入,节约支出,统一管理,在短时期内改变了过去长期分散管理的局面,并稳定了物价,保证了军事上消灭残敌及经济上重点建设资金的需要,促进了财政经济状况的好转。但是,随着政治经济形势的发展,这种高度集中的财政体制就显得很

不能适应形势的需要了。

二、“一五”时期侧重集中的划分收支、分类分成、分级管理的财政管理体制

1953年，我国进入了有计划的大规模经济建设和社会主义改造时期。在新的形势下，国家在财政管理体制上适当降低了集中的程度，实行侧重集中统一，同时又有一定灵活性的适度分散的办法。国家预算实行中央、省（市）、县三级预算管理制度，划分中央与地方的收支范围，按照主次、轻重及集中、分散的不同情况，分配中央与地方的大体比例；地方收多于支者上交中央，收少于支者则给予补助；地方财政按照统一制度，凡超计划征收或节约的，一般留归地方政府。这次财政体制调整，对中央、省（市）及县级政府都划定了一定的收入，用以解决相应的财政支出。

1954年，当时的政务院对财政管理体制作出了“划分收支、分级管理”的决定，实行“分类分成”的办法，将国家财政收入中的国营企业事业单位收入和各项税收，分别划分为固定收入、固定比例分成收入和调剂收入三类。固定收入分为中央固定收入和地方固定收入，互相之间不参与分成。固定比例分成收入是由中央根据各地区的收支情况，分别核定分成比例的，这一比例一经核定，固定不变。调剂收入是中央根据各地区每年的财政收支情况，核定一个分成比例，这一比例一年一变。财政支出按照企业、事业和行政单位的隶属关系及业务范围不同，分别划分为中央政府支出和地方政府支出。地方政府支出首先用地方的固定收入和固定比例分成收入抵顶，不足的部分由中央政府划给调剂收入弥补。

1953年至1957年,财政体制的具体内容虽然每年都有一些变化,但是,没有改变“分类分成”办法的基本格局。这一时期的财政管理体制是在保证国家集中主要财力进行重点建设这一背景下实行的,中央财政集中得多了一些,中央政府支配的财力要占整个财政收入的75%左右,地方政府支配的财力占25%上下。但是,由于地方政府有了一定的固定收入来源及机动财力,因而可以因地制宜地安排一些支出。

三、“大跃进”时期下放财权,探索适合中国国情的财政管理体制

1958年,我国进入了第二个五年计划时期。当时,生产资料公有制的社会主义改造已经基本完成,经济建设有了很大的发展,中央各主管部门所管理的企业、事业单位大大增加,并分布在全国各地。为了加强对国营企业的管理,有必要把一部分适合地方政府经营管理的企业下放给地方政府管理。与此同时,地方政府也要求掌握更多的财权,以便因地制宜地安排本地区的经济文化建设事业。根据当时的客观情况和毛泽东同志的指示,中央政府决定把一部分中央企业下放给地方政府管理,同时对财政体制也进行了改革。

1957年11月,国务院发布了《关于改进工业管理体制的规定》、《关于改进商业管理体制的规定》和《关于改进财政管理体制的规定》,从1958年开始实施。这次财政管理体制改革的-一个显著特点是,与工业、商业管理体制改革配套,同步进行;基本精神是扩大地方政府的财政管理权限,在保证国家重点建设资金需要的前提下,增加地方政府的机动财力。这次财政管理体制改革的-主要内容是:

(1)地方预算收入分三种：一是固定收入；二是企业分成收入，包括中央下放给地方管理的企业和仍属中央管理的企业，其收入的80%上交中央作为中央预算收入，20%留给企业所在的省、自治区、直辖市作为地方预算收入；三是调剂分成收入，调剂分成的比例根据各地的财政收支情况加以确定。

(2)地方预算支出分为两种：一是地方的正常支出；二是中央专项拨款，包括基本建设拨款、重大灾荒救济、大规模移民垦荒等特殊支出。

(3)为了满足地方政府正常的支出需要，以省、自治区、直辖市为单位，可以用地方固定收入满足正常支出需要的，不再划给其他收入，多余部分按一定比例上交中央；能用地方固定收入和企业分成收入满足支出需要的，不再划给调剂收入，多余部分按照一定比例上交中央；如使用地方固定收入、企业分成收入仍不足以抵顶其正常支出需要的，划给一定调剂收入；如果将固定收入、企业分成收入和调剂收入全部留给地方，还不能满足其正常支出需要的，则由中央给予补助。收支范围划分和分成比例核定后，原则上三年不变。

(4)为了便于地方更好地安排第二个五年计划期间的财政收支和经济建设计划，国务院于1958年4月发出通知，规定原定地方财政的收支范围、收入项目和分成比例，改为基本上五年不变，这是这次财政管理体制改革的又一重要特征。由一年一变改为五年不变，地方多收了可以多支，少收则需少支，较大地扩充了地方政府的财政管理权限。

1958年的财政管理体制改革的，是在总结第一个五年计划经验的基础上，探索适合中国国情的责、权、利相结合的财政体制改革的一种尝试，拟定的方案框架基本上是正确的，调动

了地方政府增收节支的积极性。但是,这次财政体制改革是在“大跃进”这一特殊历史时期进行的,在“左”的思想的影响下,过多地放开了中央管理的企业,过多地扩大了地方政府和单位的财权,过分地分散了国家财力,从而违背了财政体制改革的最初精神,使这次财政体制改革没有达到预期的目标。从1959年起,又实行“总额分成、一年一变”的体制,试图通过一年一变的办法来改变财力过于分散和宏观失控的问题,但是,由于“左”的思想的严重干扰,决策失误,仍然未能见效。

四、60年代调整时期实行比较集中的财政管理体制

由于三年“大跃进”在经济工作上的失误,再加上连续几年的严重自然灾害及当时的苏联政府撕毁合同,给我国国民经济造成了严重的困难。1961年,中央提出了对国民经济实行“调整、巩固、充实、提高”的方针。为了贯彻这一方针,必须统一调配人力、物力和财力。适应这一形势需要,中央实行了较为集中的财政管理体制。1961年1月,中共中央批准了财政部关于改进财政管理体制的报告,提出:(1)坚决纠正财权过于分散的现象,强调财政管理的集中统一,把国家财权集中在中央、大区和省(自治区和直辖市)一级,缩小专区、县、公社的财权。(2)继续实行“总额分成、一年一变”的方法,收回一部分重点企业、事业单位的收入。在财政支出方面,将基本建设拨款改由中央专项拨款,以加强对基本建设投资规模的严格控制。(3)对预算外资金采取“纳、减、管”的办法进行整顿。

这一时期财政管理体制比较集中,但与新中国建立之初和“一五”时期的集中体制有所不同,集中中有分散,集中得比较合理,分散得适度,该紧则紧,该松则松,因此,取得了较大

的成绩。

1959年至1970年,我国政治经济形势变化较大,财政管理体制的具体形式在年度之间虽然有一些不同,但仍基本上实行“总额分成、一年一变”的体制。

五、1971年至1973年实行“定收定支、收支包干”的办法

1970年,国家决定把大部分企业下放给地方政府管理。为了与经济体制相适应,简化手续,财政管理体制实行“定收定支、收支包干、保证上交(或差额补助)、结余留用、一年一定”的办法。这个办法规定收入超收和支出结余全部留归地方政府支配。具体来说,就是每年中央根据国民经济发展计划指标,核定各省、自治区、直辖市预算收支总额,收大于支的地区,其收入大于支出的部分,由地方包干上交中央;支出大于收入的地区,由中央预算按差额给予补贴,由地方包干使用。地方上交或中央补助数额确定之后,除中央对地方另有新增任务或地方遇有特殊问题外,一般不作调整。每年预算执行结果,如果地方收大于支,结余部分留用;如果支大于收,地方自求平衡。

实行这一体制后,扩大了地方的财权,增加了地方政府的机动财力,调动了地方的积极性,促进了社会经济事业的发展。但是,在执行过程中也出现了一些新的情况:第一,中央年初分配给各地的财政收支指标难以与各地的实际相符合,在预算执行过程中难免会出现一些事先预料不到的因素,致使有的地区超收过多,有的地区超收较少,有的没有超收,还有的甚至发生短收,造成各地区的机动财力过于悬殊;第二,由于超收全部留归地方政府自主支配,中央财政的回旋余地较

小,在地区间进行适当调剂的能力受到了很大的限制;第三,有的地区还把财政收支指标层层包到地、县,致使地方机动财力过于分散,省在本地区范围内进行调剂也较为困难。为了解决上述问题,1972 年中央对包干体制进行了部分修改,规定各省(自治区、直辖市)的超收部分,1 亿元以内的留给地方,超过 1 亿元的部分,一半交中央,一半留用,并规定省级政府对地、县不再实行预算包干的办法。

六、1974 年至 1975 年财政管理体制实行固定比例留成、超收另定分成比例的办法

此间,我国国民经济受到很大的损失,不少地区生产滑坡,收入减少,不能完成任务,收支包干的办法难以继续推行。1974 年在全国范围内实行按固定比例分成、超收另定分成比例、支出按指标包干的办法。其具体做法是:中央根据各省、自治区、直辖市全年预算收入指标确定一个比例,留给地方作为一项比较稳定的机动财力。留成的比例按收入规模 and 需要与可能的情况进行计算,全国最高的为 6%,最低的为 1.6%。为鼓励地方增收节支,对超额完成国家收入任务的地区,其超收部分,另定超收分成比例(一般在 20%~30%)。另外,支出按指标由中央预算拨给,结余留归地方使用。这一办法,保证了地方有一定量的、稳定的机动财力,避免了苦乐不均的情况。但是,由于收支不挂钩,不论收入完成好坏,支出照样花,机动财力一样拿,实质上形成了“旱涝保收”的局面,与统收统支的办法没有多大的差别,不利于调动地方政府增收节支和平衡国家预算的积极性,使得权责关系未能很好地结合起来。因此,从 1976 年开始,中央又恢复了“总额分成、一年一变”的办

法。

1976年实行的总额分成办法与1959年至1970年实行的总额分成办法基本相同。其差别主要在于：(1)地方政府的财政收支范围和规模较以前的要大得多；(2)1976年实行的总额分成，除了多收多分成外，年初安排预算时，先按1974年体制给地方一笔固定数额的机动财力，这是过去总额分成办法所没有的。

七、1978年开始在部分省市试行“增收分成、收支挂钩”的体制办法

为了更好地发挥中央与地方两个积极性，1978年，除在多数省、自治区、直辖市实行“总额分成”的财政体制外，国家在部分省市试行“增收分成、收支挂钩”的办法。其具体内容是：

(1)国家核定地方增收分成比例，一定三年不变，以便于地方有计划地安排和使用其机动财力。增收分成比例，由中央和地方协商确定。

(2)实行增收分成后，原来作为机动财力分配给地方政府的“体制分成”部分，不再分成。

(3)增收分成的计算方法是：以上年决算收入为基数，计划年度收入执行结果比上年决算数增加部分，乘以增收分成比例，即为地方机动财力。

(4)国家每年根据核定的地方预算收支指标，确定地方当年收支挂钩的收入留成比例。收入任务完成后，地方可以按支出指标开支；支出有结余时，除国家另有规定者外，全部留给地方使用。收入任务未完成的，地方要相应紧缩开支，自求平

衡。这一体制的特点是，地方每年能得到多少机动财力，取决于其实际收入的增长情况。收入增加越多，对国家贡献越大，地方增收分成的收入也越多；反之，如果收入比上年增加不多，地方分成的机动财力就少。实行“增收分成”财政体制的一个较为重要的前提是生产不断发展，财政收入逐年增加，只有这样，地方才有增加收入的来源。当财政收入增加很少或没有增加时，地方分成的机动财力就没有来源，这是“增收分成”体制的不足。

八、1980 年在全国范围内推行“划分收支、分级包干”体制

1979 年 4 月，中央提出要在认真总结经验的基础上，对经济体制逐步进行全面改革，财政体制改革先行一步。当时，财政体制改革试点主要有两种模式：一是“江苏式”的“比例包干、四年不变”的财政管理体制；二是“四川式”的“划分收支、分级包干”体制。1980 年 2 月，中央颁发了《关于实行“划分收支、分级包干”的财政管理体制的暂行规定》，全面进行财政管理体制改革的。习惯上，我们把“划分收支、分级包干”财政体制称为“分灶吃饭”的财政体制。

“分灶吃饭”财政体制的主要内容包括：

（一）按照经济管理体制规定的隶属关系，明确划分中央和地方的收支范围

关于收入划分：中央所属企业的收入、关税和中央其他收入，划归中央财政，作为中央财政固定收入；地方所属企业收入、盐税、农牧业税、工商所得税、地方税和地方其他收入，归地方财政，作为地方财政固定收入。经国务院批准，上划给中

央部门直接管理的企业,其收入的80%归中央财政,20%归地方财政。工商税收作为中央和地方调剂收入。

关于支出划分:中央财政支出的主要内容是:中央的基本建设投资,中央企业的流动资金,挖潜改造资金和新产品试制费,地质勘探费,国防战备费,对外援助支出,国家物资储备支出,中央级的各项事业费支出和行政管理费等。地方财政支出主要包括:地方的基本建设投资,地方企业的流动资金,挖潜改造资金和新产品试制费,支援农业支出,农林水利气象等部门事业费,工交商部门事业费,城市维护建设费,人民防空经费,文教科学卫生事业,抚恤和社会福利救济费,行政管理费等。

少数专项财政支出,如特大自然灾害救济费、特大抗旱防汛经费、支援经济不发达地区发展资金等,由中央专项拨款,不列入地方财政的支出范围。

(二)合理确定地方财政的收支基数和上解补助额

地方财政的收支包干基数,按照上述收支范围划分,以1979年财政收支预计执行数为基础,经过适当调整后计算确定。凡是地方收入大于支出的地区,多于支出的部分,按一定比例上缴中央;支出大于收入的地区,财力不足部分,从工商税中按一定比例留给地方,作为调剂补助。分成比例和补助数额一经确定,原则上五年不变,地方多收可以多支,少收则要相应压缩支出,自求平衡。

(三)设立老、少、边、穷地区发展资金

对于边远地区、少数民族自治地区、老革命根据地和经济基础比较差的地区,为了帮助其发展生产,中央财政根据国家财力可能,设立不发达地区发展资金,每年由中央财政专项拨

款。民族自治地区仍然实行民族自治地区的财政管理体制，保留原来对民族自治地区财政的特殊优惠政策。同时，为了增强少数民族地区各项社会经济事业的发展能力，中央财政对这些地区的财政补助给予每年递增 10% 的照顾。

(四)“划分收支、分级包干”财政体制的具体形式

从 1980 年起，实行“划分收支、分级包干”财政管理体制的共有 25 个省区。具体形式有以下几种：

(1) 固定收入比例分成。这是指地方财政固定收入大于支出的地区，超过部分按一定比例上缴中央。当时实行这一办法的有河北省、辽宁省、黑龙江省和山东省。但是，在实际执行过程中，河北、山东两省因部分企业上划，其固定收入已满足不了其正常支出需要，于是从调剂收入即工商税中分成一部分，实行了“调剂收入分成”办法。

(2) 调剂收入分成办法。这种形式是指地方固定收入抵顶不了其支出，其不足部分从调剂收入中按一定比例分成加以弥补。实行这一体制形式的省份（及调剂收入分成比例，括号内数）是山西（57.9%）、浙江（13%）、安徽（58.1%）、河南（75.4%）、湖南（42%）、湖北（44.7%）、四川（72%）、陕西（88.1%）、甘肃（53.2%）。

(3) 定额补助。这是指地方财政固定收入和调剂收入全部留给地方后仍然小于支出的地区，其不足部分由中央财政给予定额补助。实行这一办法的有江西省、吉林省，其中吉林省补助 3 亿元，江西省补助 1.38 亿元。

(4) 民族地区财政体制。实行这一办法的有内蒙古自治区、广西壮族自治区、西藏自治区、宁夏回族自治区、新疆维吾尔自治区等五个民族自治区。嗣后，又先后批准了对云

南省、青海省和贵州省在财政体制上视同民族自治区处理（主要依据是这些地区少数民族人口比重较大，一般都超过10%）。

（5）大包干体制。广东、福建两省按照“划分收支、分级包干”财政体制的原则，实行了范围更广的“大包干”财政体制。其中，广东定额上解10亿元，福建定额补助1.5亿元。

（6）其他体制形式。北京、天津、上海三市继续实行“收支挂钩、一年一定”的体制。

（五）“分灶吃饭”财政体制在执行过程中作了若干调整

在“分灶吃饭”财政体制执行过程中，由于固定收入增长较慢，调剂收入增长过快，有些地区尤其是调剂收入留成比例较低的地区，要求实行总额分成。经与地方反复协商，从1982年起，对河北、安徽等8省实行总额分成的办法。根据党的“十二大”精神，为了集中必要的资金保证重点建设，并进一步处理好中央与地方的财政关系，对财政体制作了如下改革：

（1）从1987年起，除广东、福建两省外，其他省区一律实行按固定比例分成的包干办法，即总额分成办法。各省、自治区、直辖市对所属县、市是否实行分级包干办法，由各地自行确定。

（2）将中央向地方的借款调减地方支出基数，即以1982年中央向地方划款的数额为基础，进行合理调整，相应调减地方的支出包干基数，继而调整各地的分成比例或补助数额。

（3）为了配合国家产业政策的实施，限制卷烟、酒的盲目发展，从1983年起，将卷烟、酒两种产品工商税划为中央